

# Enforcement condiviso in contesti multilivello. Italia e Unione Europea nella Politica comune della pesca. (Shared Enforcement of the European Regulation Facing Political Accountability)

Citation for published version (APA):

Cacciatore, F., & Eliantonio, M. (2019). Enforcement condiviso in contesti multilivello. Italia e Unione Europea nella Politica comune della pesca. (Shared Enforcement of the European Regulation Facing Political Accountability: Italy and the Common Fisheries Policy. With English summary.). *Mercato Concorrenza Regole*, 21(1), 125-148. <https://doi.org/10.1434/94239>

## Document status and date:

Published: 01/04/2019

## DOI:

[10.1434/94239](https://doi.org/10.1434/94239)

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Document license:

Taverne

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 05 May. 2023

Federica Cacciatore, Mariolina Eliantonio

# Enforcement condiviso in contesti multilivello. Italia e Unione Europea nella Politica comune della pesca

(doi: 10.1434/94239)

Mercato Concorrenza Regole (ISSN 1590-5128)

Fascicolo 1, aprile 2019

## Ente di afferenza:

*Polo Bibliotecario Parlamentare (camera)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.  
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# Enforcement condiviso in contesti multilivello

## Italia e Unione Europea nella Politica comune della pesca

DI FEDERICA CACCIATORE E MARIOLINA ELIANTONIO\*

**SOMMARIO:** Gli studi sull'efficacia della regolazione ormai comprendono tutte le fasi del ciclo di policymaking. Con riferimento alla regolazione europea, i principali nodi si manifestano nella fase implementativa, finora appannaggio delle amministrazioni nazionali. Per porvi rimedio, le istituzioni europee acquisiscono gradualmente poteri di enforcement diretto. Gli effetti del crescente fenomeno dell'enforcement condiviso fra amministrazioni nazionali ed europee sono ancora da valutare esaurientemente. Sorge, tuttavia, una questione preliminare riguardo agli eventuali effetti sui meccanismi di accountability democratica, come noto una tematica di profonda preoccupazione per le istituzioni e la governance europea. La Pcp è un esempio della tendenza europea a guadagnare maggiori poteri di azione diretta nell'enforcement, senza, tuttavia, che i meccanismi di accountability abbiano subito modificazioni di conseguenza. Il paper considera i meccanismi di enforcement condiviso della Pcp, per verificare se essi si fondino su adeguate procedure di accountability politica, evidenziando lacune riguardo alla legittimità con cui esso si realizza, nonché sul sistema europeo di protezione dei cittadini.

### 1. Introduzione

Gli studi sui processi di regolazione, nel tentativo di individuare i fattori salienti nel perseguimento dell'efficacia della regolazione, tendono a porre sempre più in luce la rilevanza di tutte le fasi del processo di policy-making, dal concepimento allo sviluppo della politica pubblica. Così, la crucialità delle fasi successive a quella decisionale, nelle quali quanto adottato deve essere posto in pratica e sortire i suoi effetti di cambiamento, e poi valutato in re-

\* Il presente lavoro è il frutto di una riflessione comune delle autrici. Tuttavia, i paragrafi 1 e 3 sono stati curati da Federica Cacciatore, il paragrafo 2 è stato curato da Mariolina Eliantonio, mentre il paragrafo 4 è stato elaborato in comune.

lazione agli obiettivi iniziali, è ormai patrimonio condiviso dagli studiosi di settore, malgrado a lungo ci si sia concentrati soprattutto sull'analisi del design delle norme, più che su come esse sono adottate e fatte rispettare (OECD, 2014, p. 3; Scholz, 1984).

In questo contesto, il lento ma graduale sviluppo degli studi sull'enforcement della regolazione, dapprima negli Stati Uniti e, più recentemente, anche con riferimento alla regolazione europea, rappresenta un ulteriore portato dell'attenzione accordata allo studio dell'implementazione delle norme e ai suoi effetti, più o meno desiderati. Conseguente alla mancata, scarsa o scorretta implementazione delle regole vi è la necessità di comprenderne le cause e le principali categorie di responsabili. Se, talora, l'errore va imputato alla formulazione in sé della previsione normativa, o a imprevisti fattori esterni o di contesto che ne ostacolano l'efficacia, in molti casi l'intervento regolatorio non appare così come ce lo saremmo immaginato, perché, semplicemente, i suoi principali destinatari (i soggetti regolati) non ne rispettano le condizioni o lo disapplicano del tutto.

L'efficacia delle politiche regolatorie europee è stata oggetto di attenzione per accademici e tecnici di settore negli ultimi due decenni, quando ha iniziato a emergere l'esistenza di rilevanti deficit di implementazione (García Quesada, 2014, p. 331; Tallberg, 2002; Vervaele, 1999), da parte degli SM.

Questa presa di coscienza ha indotto una evoluzione e un ampliamento dei poteri dell'Unione europea (UE), che da principalmente regolatori si sono gradualmente estesi a quelli di enforcement diretto (Scholten *et al.*, 2017). Pertanto, non limitandosi più alla supervisione delle attività di enforcement della regolazione europea, prima appannaggio delle autorità nazionali competenti, l'UE ha assunto sempre maggiori competenze e funzioni di enforcement diretto, potendo così vigilare sul rispetto delle regole da parte degli attori privati e procedere eventualmente alla sanzione diretta.

Il passaggio di poteri di enforcement diretto<sup>1</sup> dalle amministrazioni nazionali a quelle europee, configurando in molti settori di policy una funzione condivisa, porta a una riconsiderazione dei ruoli e dei rapporti fra i due livelli di governo coinvolti. Una conseguenza è il proliferare, nell'ultimo decennio, delle agenzie europee operanti in diversi settori di policy (Scholten *et al.*, 2017; Scholten, 2017; Wonka e Rittberger, 2010).

Il mutato scenario ha sollevato dubbi circa l'esistenza di meccanismi di accountability democratica – che risulta fondamentale per promuovere la legittimazione del livello di governo europeo – cosicché i primi recenti studi empirici hanno provato a fornire risposte in merito al rapporto fra enforcement condi-

<sup>1</sup> L'enforcement diretto, su cui si concentra la nostra analisi, include i casi nei quali la Commissione, o una agenzia apposita, siano dotate di poteri di enforcement da fare valere direttamente contro cittadini e imprese, senza l'intermediazione di attori nazionali (Scholten, 2017).

viso e sistemi di accountability politica (Scholten e Luchtman, 2017). Il terreno di analisi è piuttosto ampio e ancora non sufficientemente battuto. Pertanto, il presente studio si propone di fornire un ulteriore contributo allo studio dell'evoluzione dei meccanismi di enforcement nella configurazione multilivello della regolazione UE, attraverso una ricostruzione di quanto avvenuto nel sistema di enforcement della Politica Comune della Pesca (Pcp) in Italia. Si tratta, infatti, di un settore di regolazione che ben si presta a uno studio delle dinamiche e delle evoluzioni dei rapporti fra UE e autorità nazionali in questo contesto.

L'articolo si sviluppa come segue. Nel paragrafo 2 si illustrerà il sistema di enforcement della Pcp, evidenziando competenze e funzioni degli attori coinvolti ai due livelli di governo e si individueranno in particolare i meccanismi, all'interno del sistema complessivo di controllo, di enforcement condiviso. Nel paragrafo 3, si proveranno a delineare i sistemi di accountability politica sottostanti ai meccanismi prima individuati, al fine di verificare se, con la crescente condivisione dei poteri di enforcement fra attori europei e nazionali, si siano creati dei deficit di accountability o se esistano modalità di bilanciamento che legittimino il percorso verso la condivisione delle funzioni di enforcement. Nelle conclusioni si discuteranno i risultati dell'analisi e si trarranno indicazioni su futuri percorsi di ricerca.

## 2. L'enforcement condiviso della Pcp

Fra i settori di policy nei quali l'interazione tra il livello europeo e quello nazionale si configura in maniera più sistematica e frequente, e dove le questioni e i nodi critici delle fasi successive a quella decisionale si manifestano chiaramente, è quello della pesca. Le ragioni per cui questo settore si presta a uno studio dei meccanismi di enforcement sono molteplici e contemplano la sua rilevanza per il caso italiano, in particolare, malgrado siano ancora scarsi, seppure rilevanti (Spera, 2010; Fioravanti, 2007) gli studi a esso dedicati.

Da un lato, come si diceva, una comune politica sovranazionale della pesca appare particolarmente rilevante per un paese a conformazione peninsulare come l'Italia, caratterizzato da più di 8 mila km di costa, e situato nel bacino del Mediterraneo, dove la regolazione dei rapporti con gli altri paesi che vi si affacciano risulta ormai imprescindibile. Il settore della pesca coinvolge quote ingenti di lavoratori e di mercato. A giugno 2018 l'Italia risultava il secondo stato dell'Unione (Gt 153.844, Kw 965.453)<sup>2</sup>, dopo la Francia (Gt 177.081, Kw 971.195), per flotta peschereccia, che al 2018 era pari a più di 11 mila navi, con un equipaggio totale stimato pari a circa 26 mila unità; il

<sup>2</sup> Dove il valore Gt si riferisce al tonnellaggio (*gross tonnage*), mentre i Kw fanno riferimento alla potenza motore (per maggiori informazioni, si veda <http://ec.europa.eu/fisheries/fleet/index.cfm>).

reddito totale dalle attività di pesca si attestava, nello stesso anno, a circa 930 milioni di euro (Carvalho *et al.*, 2018, p. 36).

L'Italia risultava inoltre, al 2013, il secondo paese in termini di occupati nel settore della pesca (dopo la Spagna) e il quarto in quello dell'acquacoltura (Commissione europea, 2016, p. 18). A partire dal 2016, inoltre, l'economia del settore della pesca nell'area del Mediterraneo ha registrato un sensibile miglioramento in termini di profitto lordo e netto, a opera principalmente dei pescherecci italiani (Carvalho *et al.*, 2018, p. 19).

La stessa attività di programmazione pluriennale che si svolge in Italia, a opera del Ministero delle politiche agricole e forestali (MIPAAF), in tema di pesca e acquacoltura, e che mira alla promozione delle attività ittiche e dell'acquacoltura, tutelando la biodiversità, si iscrive nell'ambito di quanto stabilito e concordato dalla Politica Comune della Pesca (d'ora in avanti, PCP) (MIPAAF, 2016, p. 4); programmazione e monitoraggio delle pesca risultano fondamentali, in un contesto tuttora caratterizzato da un eccessivo sfruttamento delle specie marittime da parte dei pescherecci italiani (*ibid.*, p. 9). Il riferimento a una forma di regolamentazione delle attività di pesca, compresa la politica di contenimento della capacità di pesca, ha indotto una generale ripresa dei livelli produttivi e un graduale miglioramento degli indicatori biologici relativi al livello di sfruttamento di alcune specie ittiche (*ibid.*, pp. 14 ss.). Ciò nonostante, nel Mediterraneo la maggior parte delle specie ittiche subisce ancora un eccessivo sfruttamento (Carvalho *et al.*, 2018, p. 86).

Dall'altro lato, un'analisi dei meccanismi sottostanti alla PCP costituisce anche un contributo alla maggiore comprensione di questo settore di policy che, sebbene sia cruciale per le ragioni appena viste, non è ancora sufficientemente studiato nel contesto nazionale, soprattutto in relazione ai rapporti che si instaurano fra le competenti autorità italiane e le istituzioni UE per garantirne l'effettività. Per queste ragioni, si indagheranno i meccanismi di enforcement condiviso instauratisi fra autorità nazionali ed europee nell'ambito di questo settore più che in altri (Scholten *et al.*, 2017, p. 360), verificando se e in quale misura vi siano delle lacune nel sistema di accountability previsto per questa nuova configurazione di funzioni.

## 2.1. Evoluzione della Politica Comune della Pesca

Quello della pesca è uno dei settori di maggiore interesse per l'UE, se si considera che 23 Stati Membri (d'ora innanzi, SM) su 28 detengono una costa, che nel complesso risulta sette volte quella statunitense e che ospita circa la metà della popolazione europea<sup>3</sup>. Inoltre, dal 3 al 5% del PIL europeo pro-

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/facts\\_and\\_figures\\_it](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/facts_and_figures_it).

viene dal settore marittimo e circa il 90% del commercio con l'estero avviene via mare (Commissione Europea, 2014, p. 3), mediante la più numerosa flotta mercantile al mondo.

La necessità di un intervento politico di livello sovranazionale è collegata ai rischi derivanti dal continuo sfruttamento delle specie marine, inclusi i danni ambientali a lungo termine, e al fatto che la maggior parte delle attività in questo settore avviene oltre i confini nazionali. L'UE ha, pertanto, adottato una politica comune regolamentando le attività di pesca per consentire la conservazione nel tempo degli stock ittici e permettere a tutti i pescatori europei un equo accesso al mercato.

Se, nel corso degli anni settanta, si sono andate stratificando sempre più norme e regolazioni rivolte al settore della pesca<sup>4</sup>, la PCP come *corpus* unitario ha mosso i primi passi intorno al 1983. Da allora, essa è stata riformata più volte, allo scopo di trasferire sempre maggiori funzioni dagli SM all'UE, anche sulla scorta di quanto previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (d'ora innanzi, TFUE) in tema di competenza europea in agricoltura. In particolare, già nell'ambito della Politica agricola comune (PAC), nella definizione di «prodotti agricoli» erano stati ricompresi anche i prodotti della pesca, estendendo così anche a quel settore la supervisione comunitaria delle linee di intervento, e ricomprendendo poi la pesca nelle materie di competenza concorrente<sup>5</sup>. Da questa è esclusa la conservazione delle risorse biologiche del mare, che rientra nella competenza esclusiva dell'Unione<sup>6</sup>.

Il primo intervento specificamente diretto alla gestione delle risorse ittiche, come si diceva, fu adottato nel 1983, al fine di introdurre aree interdette alla pesca, regolamentazioni relative all'uso e alle dimensioni delle reti utilizzate, per esempio impedendo l'uso di maglie troppo strette che catturino pesci troppo piccoli (il c.d. «novellame»). Da allora, la Commissione ha proceduto alla fissazione di quote massime annuali per la pesca di ciascuna specie tutelata e a rischio di sovrasfruttamento, i c.d. totali ammissibili di catture (TAC), sulla base delle evidenze scientifiche sui livelli di riproduzione degli stock ittici. Nonostante tale sforzo regolatorio, tuttavia, la PCP ha presto iniziato a dimostrare scarsa efficacia (Johnson, 2008; Hegland e Raakjaer, 2008; Symes, 2009). Oltre, cioè, a definire una buona regolamentazione comune sulla pesca e acquacoltura, si rendeva necessario attuarla e garantire un efficace sistema di enforcement. In particolare, intorno alla fine degli anni novanta è andata configurandosi l'esigenza di coinvolgere maggiormente le autorità competenti nazionali nella fase di implementazione e in quella di enforcement (Gray e

<sup>4</sup> Il primo report della Commissione sullo stato del settore della pesca risale al 1966 (Long e Curran, 2000, p. 8, a cui si rimanda per maggiori dettagli sull'evoluzione storica della PCP). Per approfondimenti sulla genesi della PCP, si veda anche Lequesne (2000).

<sup>5</sup> Art. 4, comma 2, lett. d, TFUE.

<sup>6</sup> Art. 3, comma 1, lett. d, TFUE.

Hatchard, 2003; DaRocha *et al.*, 2012), come avrebbe evidenziato il *Libro verde sul futuro della Politica comune della pesca*, adottato nel 2001 dalla Commissione.

Punto di partenza della revisione della PCP sono alcune lacune emerse in quasi venti anni di vigenza, di ordine biologico, economico e politico (Commissione delle comunità europee, 2001, p. 4). In merito ai nodi critici di ordine politico, si rilevava come i soggetti direttamente interessati non si sentissero sufficientemente coinvolti nella gestione diretta della PCP, percepita come troppo lontana dal livello territoriale cui, invece, i suoi effetti diretti erano destinati.

Pertanto, in fase di revisione, si è aspirato a «migliorare la conduzione politica nell'ambito della PCP» (*ibid.*, p. 30) mediante il decentramento di alcune responsabilità di gestione e in particolare in merito all'enforcement, che consentisse di meglio fronteggiare problemi locali e situazioni di emergenza.

Il successivo Regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca, ha proceduto alla riforma della PCP, attribuendo agli SM poteri di enforcement più incisivi e meglio definiti, anche in tema di misure emergenziali.

Nel 2005, con il Regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio, del 26 aprile 2005, che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca e modifica il Regolamento (CEE) n. 2847/1993 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca, si è istituita un'agenzia europea apposita, la Comunità europea di controllo della pesca (CFCA). In tema di enforcement (condiviso), alla CFCA – poi denominata Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA) – furono attribuite funzioni di «coordinare le attività di controllo e di ispezione degli SM connesse agli obblighi della Comunità in materia di controllo e di ispezione» (art. 3, lett. a). Le attività dell'agenzia hanno preso avvio nel 2007, con l'adozione del primo programma di lavoro, e nel 2009 i suoi poteri sono stati ulteriormente rafforzati, con la revisione del Reg. CE n. 768/2005<sup>7</sup>, mediante l'introduzione di un nuovo articolo, il 17-bis, che attribuiva ai suoi funzionari poteri di controllo e ispezione nelle acque internazionali, in particolari circostanze previste e disciplinate dallo stesso Regolamento di modifica. Sempre nel 2009, con la pubblicazione del *Libro verde* sulla riforma della PCP (Commissione delle Comunità europee, 2009), la Commissione ha inteso affrontare le cinque «carenze strutturali» della pesca, ossia: a) la sovraccapacità della flotta, ritenuta in quel momento la principale minaccia alla tutela delle risorse ittiche, attraverso una sua commisurazione agli stock ittici disponibili; b) la debolezza degli obiettivi strategici, utilizzandoli piuttosto a garanzia dell'e-

<sup>7</sup> Regolamento (CE) n. 1224/2009, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca.



cosostenibilità del settore; c) fissare il quadro decisionale su obiettivi a lungo termine, in grado di affrontare anche l'aspetto dell'implementazione della politica, attraverso un coinvolgimento responsabile degli SM; d) responsabilizzare il settore, anche mediante sistemi di autogestione; e) sviluppare una cultura del rispetto, anche attraverso una riforma del sistema dei controlli, che li renda più efficaci e uniformi su tutto il territorio costiero europeo.

La PCP è stata ancora riformata fra il 2012 e il 2013, a seguito di un accordo fra il Consiglio e il Parlamento<sup>8</sup>, mirante, fra l'altro, a rafforzarne i meccanismi di ispezione e sanzione, rendendoli più efficaci e incisivi, e operando uno spostamento della *governance* in direzione degli SM (Salomon *et al.*, 2014), che contribuisce a migliorarne le prestazioni in fase di enforcement. La riforma del 2013 è stata condotta nel segno della c.d. *regionalizzazione*, intesa sia, ancora una volta, come il decentramento della gestione delle questioni legate alla pesca dagli organismi centrali dell'UE (Commissione, Parlamento e Consiglio) al livello degli SM (e, ancor più, al livello regionale), sia come l'apertura del processo decisionale ai portatori di interesse diretto<sup>9</sup>.

## 2.2. Ruoli e funzioni nell'enforcement condiviso della PCP. Uno sguardo d'insieme

Gli attori principali del sistema di enforcement della PCP sono, da un lato, la Commissione, attraverso la DG Mare Affari marittimi e pesca, e l'EFCA, e, dall'altro, le autorità nazionali competenti. Nel caso italiano, come si vedrà, la competenza è affidata al Ministero delle politiche agricole e alle Capitanerie di porto, che fanno capo al primo.

In via generale, la Commissione stabilisce e adotta i principi ispiratori e le politiche generali di enforcement entro la PCP. Allo scopo di garantirne il rispetto, infatti, mediante il Regolamento (CE) n. 1224/2009 ha istituito un «regime di controllo dell'Unione» in materia di «ispezione ed esecuzione»<sup>10</sup>. Il sistema di controllo ha subito negli anni diverse riforme, la maggiore delle quali, intervenuta nel 2014, ha perseguito, come già detto, un rafforzamento del sistema di coordinamento e un più ampio coinvolgimento delle realtà territoriali interessate (Eliassen *et al.*, 2015).

<sup>8</sup> Regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura [...]. L'Organizzazione comune dei mercati (OCM), in quanto parte integrante della PCP (e della PAC), necessitava infatti una revisione di conseguenza alla modifica della PCP.

<sup>9</sup> Secondo il doppio processo simultaneo del «moving down», verso livelli politico-amministrativi inferiori, e del «moving out», in direzione del coinvolgimento degli stakeholder (Eliassen *et al.*, 2015, p. 224).

<sup>10</sup> Occorre preliminarmente specificare che, sebbene nella documentazione ufficiale il termine «enforcement» sia generalmente tradotto con «esecuzione», in questo lavoro utilizzeremo il termine inglese, per riferirci a una nozione più inclusiva, che consideri sia le attività di verifica del rispetto delle norme sia quelle finalizzate a sanzionare le violazioni.

Il Reg. CE n. 1224/2009 attribuisce le funzioni di ispezione e controllo sulle attività esercitate nel quadro della PCP agli SM, che «adottano misure adeguate, mettono a disposizione le risorse finanziarie, umane e tecniche e creano le strutture tecnico-amministrative necessarie per assicurare il controllo, l'ispezione e l'esecuzione» (art. 5, comma 3). In ogni SM, un'Autorità competente coordina tali attività e riferisce all'EFCA dati e informazioni sul loro andamento (comma 5). Gli SM, inoltre, creano e gestiscono centri di controllo della pesca, allo scopo di sorvegliare le attività dei pescherecci battenti la sua bandiera (art. 9, comma 7), indipendentemente dalla territorialità delle acque in cui essi si muovono, e designano le Autorità competenti a gestire il centro di controllo (comma 8). In questo contesto, un ruolo sempre più rilevante è stato attribuito anche all'EFCA, originariamente sorta per svolgere funzioni di coordinamento. In base a quanto sancito dal Regolamento istitutivo, il suo obiettivo principale è di «organizzare il coordinamento operativo delle attività di controllo e di ispezione della pesca praticate dagli SM e assistere i medesimi affinché cooperino per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, al fine di assicurarne l'applicazione effettiva e uniforme»<sup>11</sup>. Con l'adozione del Reg. CE n. 1224/2009 all'EFCA sono stati attribuiti anche poteri di ispezione, come si vedrà meglio nel prosieguo<sup>12</sup>.

Il sistema di enforcement della PCP, così come delineato dal Regolamento, è stato oggetto di verifica da parte della Corte dei conti europea, da aprile a ottobre 2016, in quattro SM, fra i quali l'Italia (Corte dei conti europea, 2017). I risultati del controllo hanno riportato alcune lacune nella fase di implementazione, che possono determinare disparità territoriali nell'efficacia stessa della PCP.

Nei paragrafi che seguono si analizzeranno nel dettaglio i poteri di enforcement delle istituzioni europee, come ripartiti fra la Commissione e l'EFCA, e delle autorità competenti nel sistema italiano, distinguendo fra poteri di formulazione dei principi, di ispezione e controllo e di sanzione.

### 2.2.1. Formulazione e sviluppo di politiche generali di enforcement

Il ruolo di stabilire le politiche generali per l'enforcement della PCP è riservato al livello europeo, in collaborazione con gli SM. Come anticipato, la Commissione, nel Reg. CE n. 1224/2009, attribuisce competenze e funzioni specifiche e stabilisce i principi generali a cui gli operatori devono attenersi nello svolgimento delle attività di pesca e ai quali devono ispirarsi gli SM

<sup>11</sup> Art. 1, Reg. CE n. 768/2005.

<sup>12</sup> Per un'analisi approfondita delle implicazioni del Regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 della Commissione dell'8 aprile 2011 recante modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, si rimanda a Spera (2012).

nello svolgimento delle attività di ispezione e controllo. Gli strumenti principali sono i *Programmi specifici di controllo e di ispezione* (PSCI) e i *Piani di impiego congiunto* (PIC).

I primi, in particolare, sono adottati dalla Commissione di concerto con gli SM interessati (art. 95, Reg. CE n. 1224/2009). In essi sono definiti obiettivi, priorità e procedure di controllo, nonché i parametri di riferimento per le attività di ispezione, che sono comunque soggetti a revisione periodica a seguito dell'analisi dei risultati. È rimesso quindi agli SM interessati dai singoli PSCI il compito di adottare le misure necessarie per garantirne l'attuazione, «in particolare per quanto riguarda le risorse umane e materiali da utilizzare e i periodi e le zone in cui saranno impiegate» (comma 4). Gli SM, a loro volta, definiscono i *Programmi nazionali di controllo* applicabili a ciascun piano pluriennale, da notificare alla Commissione (art. 46).

Nell'ambito della definizione delle politiche generali di enforcement della pesca, all'EFCA è riconosciuto un ruolo specifico nella predisposizione dei PIC<sup>13</sup>, dove sono stabiliti i criteri generali per le operazioni di controllo e ispezione relative a PSCI, con riguardo alle tre fasi principali delle attività di controllo e ispezione spettanti agli SM: pianificazione, implementazione e verifica. Nella fase di *pianificazione* si stabiliscono gli strumenti di controllo che gli SM dovranno impiegare, le tipologie di informazione da condividere e le modalità con cui tale scambio deve avvenire e regole comuni per garantire un impiego cooperativo delle regole della PCP nell'area interessata, sulla base di un'analisi regionale del rischio sviluppata dagli SM e dall'EFCA. Nella fase di *implementazione* i PIC prevedono che gli strumenti di controllo che devono essere impiegati da più SM siano coordinati dall'EFCA. I PIC possono essere implementati comunemente mediante due gruppi: *a)* i *Gruppi di indirizzo regionali* (*Regional Steering Groups*, RSGs), composti da membri della Commissione, dagli SM interessati e da rappresentanti dell'EFCA, che devono garantire l'implementazione corretta del Piano; *b)* i *Gruppi tecnici di impiego congiunto* (*Technical Joint Deployment Groups*, TJDGs), di cui fanno parte gli SM e lo staff dell'EFCA, con la funzione di vigilare quotidianamente sulle attività legate alla realizzazione del piano e assumere le decisioni necessarie a garantire l'impiego effettivo delle misure. Nella fase di *verifica*, infine, l'EFCA valuta a cadenza annuale i PIC, in collaborazione con gli SM.

L'EFCA svolge, pertanto, un ruolo di coordinamento delle attività di implementazione dei programmi specifici, dove all'azione a livello UE è attribuita priorità assoluta. L'agenzia, attraverso il proprio *Programma di lavoro pluriennale* (previsto dall'art. 17-*septies* del Reg. CE n. 768/2005), riferito a un arco temporale di cinque anni, e attraverso il *Programma di lavoro annuale* (art.

<sup>13</sup> Un elenco dei PIC attualmente in corso è consultabile sul sito dell'EFCA, al seguente link: <https://www.efca.europa.eu/en/content/joint-deployment-plans>.

23, comma 2, lett. c), stabilisce e aggiorna i criteri e gli obiettivi principali per il periodo di riferimento<sup>14</sup>.

La Commissione può, inoltre, richiedere la consulenza dell'EFCA su tematiche connesse ai controlli sulla pesca, in fase di formulazione di nuove proposte normative (EFCA, 2017, p. 15).

### 2.2.2. Poteri di ispezione degli Stati membri e dell'Unione

Entro la PCP, le ispezioni possono essere condotte da ispettori nazionali, da ispettori dell'Unione, o da funzionari della Commissione.

In linea generale, analogamente a quanto avviene per la maggior parte delle politiche pubbliche europee, anche nella PCP la responsabilità di vigilare sulla sua corretta implementazione è affidata principalmente agli SM, i quali «adottano misure adeguate, mettono a disposizione le risorse finanziarie, umane e tecniche e creano le strutture tecnico-amministrative necessarie per assicurare il controllo, l'ispezione e l'esecuzione delle attività esercitate nell'ambito della politica comune della pesca» e hanno l'obbligo di mettere «a disposizione delle proprie autorità competenti e dei propri funzionari tutti i mezzi adeguati ai fini dello svolgimento delle relative mansioni» (art. 5, comma 3, del Reg. CE n. 1224/2009). In particolare, gli ispettori nazionali svolgono ispezioni «in mare, nei porti, durante il trasporto, negli impianti di trasformazione e durante la fase di commercializzazione dei prodotti della pesca» (art. 74, comma 1). Possono interrogare persone che abbiano informazioni utili (comma 4). A conclusione di ogni ispezione, stilano un rapporto e lo trasmettono alle autorità competenti (art. 80). Se quella riguarda pescherecci battenti bandiera di un altro SM (o di un paese terzo), qualora si rilevi un'infrazione, una copia del rapporto è trasmessa alle rispettive autorità competenti.

Fatta salva la responsabilità primaria degli SM costieri, le ispezioni relative a PSCI o a programmi internazionali di controllo della pesca per cui l'UE sia tenuta a effettuare controlli, possono essere condotte anche da ispettori dell'Unione, il cui elenco viene predisposto dalla Commissione. Sulla base di quanto previsto dall'art. 79 del Regolamento, infatti, tali ispettori possono procedere a ispezioni nelle acque dell'Unione e su pescherecci, battenti bandiera di uno SM, che si trovino al di fuori di esse. In tale eventualità, qualora

<sup>14</sup> Per esempio, nel Programma di lavoro pluriennale per il periodo 2017-2021 (EFCA, 2017) l'obiettivo strategico di supporto agli SM nel monitoraggio e controllo della PCP e in particolare negli obblighi di sbarco si traduce in quattro indicatori chiave di performance riferiti, rispettivamente, a: a) 100% dei PSCI implementati pienamente attraverso i PIC adottati; b) mantenere un trend stabile (con una variazione inter-annuale non superiore al 15%) delle ispezioni e degli ispettori con almeno una presunta infrazione per ogni PIC; c) mantenere un trend stabile (con una variazione inter-annuale non superiore al 25%) anche delle motivazioni per ispezioni con almeno una presunta infrazione per PIC; d) coprire il 100% dei progetti *PACT* (*Partnership, accountability, cooperation and transparency*) organizzati in seguito a richieste specifiche da parte degli SM.

un ispettore dell'Unione constati un'avvenuta infrazione, sarà responsabilità dello SM nelle cui acque sia avvenuta l'ispezione o di cui batta bandiera il peschereccio oggetto di verifica prendere le misure adeguate per dare seguito alla contestazione (art. 87).

Con la modifica del Regolamento istitutivo dell'EFCA, ad opera del Reg. CE n. 1224/2009, e l'introduzione nel primo dell'art. 17-*bis*, anche i funzionari dell'Agenzia possono agire da ispettori dell'Unione, sebbene possano procedere, diversamente dagli altri, a ispezioni solo in acque internazionali.

Disposizioni più dettagliate sono contenute nel Regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 della Commissione, dell'8 aprile 2011, recante modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 1224/2009 [...], che fornisce specificazioni rilevanti anche rispetto alle funzioni degli ispettori dell'Unione. Questi «ottemperano al diritto dell'Unione europea e, nella misura in cui si applichi, al diritto nazionale dello Stato membro in cui si svolge l'ispezione o, qualora l'ispezione sia compiuta al di fuori delle acque dell'Unione, dello Stato membro di bandiera del peschereccio ispezionato e alle norme internazionali pertinenti» (art. 122, comma 1). Inoltre, le autorità competenti nazionali possono consentire loro di assistere gli ispettori nazionali nell'esercizio delle loro mansioni (comma 4).

Infine, oltre agli ispettori nazionali e agli ispettori dell'Unione, anche i funzionari della Commissione possono procedere a verifiche e a ispezioni (art. 97 del Reg. CE n. 1224/2009) e hanno accesso a tutte le informazioni e ai documenti, analogamente agli SM, ma non hanno comunque poteri superiori a questi ultimi. Quando la Commissione lo ritenga necessario, i suoi funzionari possono assistere alle attività di ispezione eseguite dai funzionari degli SM, nonché stabilire, in cooperazione con questi, un programma di verifica «reciprocamente accettabile» (art. 98). Non solo, la Commissione può anche procedere a ispezioni autonome (art. 99), anche senza la presenza di funzionari degli SM, ogni volta che ritenga siano state commesse irregolarità nell'applicazione della PCP.

Se viene constatata un'infrazione alla PCP da parte di ispettori nazionali durante un'ispezione condotta nelle acque dello SM a cui appartiene l'ispettore, questi ha l'obbligo di notificare l'infrazione nel rapporto e trasmetterlo all'autorità competente (art. 82 del Reg. CE n. 1224/2009). Qualora, invece, l'infrazione venga accertata al di fuori delle acque dello SM che sta procedendo all'ispezione, il rapporto va trasmesso alle autorità competenti dello SM costiero in cui si è svolto il controllo, ovvero, nel caso di ispezioni condotte fuori dalle acque dell'Unione, alle autorità competenti dello SM a cui appartiene il peschereccio oggetto dell'ispezione. Anche gli ispettori dell'Unione devono redigere un rapporto di ispezione e trasmetterlo alle autorità nazionali competenti dello SM nelle cui acque essa è stata eseguita o a cui appartiene il peschereccio che ha compiuto l'infrazione (art. 123).

Anche nel caso in cui l'infrazione venga identificata da un funzionario della Commissione nell'ambito di un'ispezione autonoma, questo è tenuto a segnalare l'infrazione allo SM nelle cui acque o sul cui territorio sono state eseguite le ispezioni.

### 2.2.3. Poteri sanzionatori delle autorità competenti nazionali

Qualora con l'ispezione si notifichi un'infrazione delle norme della PCP, è responsabilità dello SM in cui l'ispezione è avvenuta adottare le misure opportune. Esse possono includere procedimenti amministrativi e penali, conformemente alle previsioni del diritto interno (artt. 85 e 89 del Reg. CE n. 1224/2009). È importante sottolineare ancora una volta che, nel sistema di controllo coordinato della PCP, né la Commissione né l'EFCA detengono poteri sanzionatori nei confronti degli operatori economici. Il Reg. CE n. 1224/2009, infatti, stabilisce espressamente che sono gli SM a prendere le misure adeguate (anche) in riferimento alle infrazioni constatate da ispettori dell'Unione (art. 87) o da funzionari della Commissione (art. 99) nelle acque soggette alla loro sovranità o giurisdizione o su pescherecci battenti la loro bandiera.

### 2.2.4. Intermezzo: identificazione del sistema di enforcement condiviso della PCP

L'analisi fin qui condotta consente di identificare quattro meccanismi principali di *enforcement condiviso* della PCP fra amministrazioni europee (mediante la partecipazione della Commissione e dell'EFCA) e nazionali. In particolare, la natura condivisa dei poteri di enforcement può essere riscontrata:

1) nella formulazione e nello sviluppo delle politiche generali di controllo e ispezione, in cui l'UE, da un lato, definisce e adotta i principi e le regole generali e gli SM, dall'altro, le recepiscono nel proprio ordinamento e le implementano;

2) nella cooperazione fra UE e gli SM nell'ambito dell'attività condotta dagli ispettori dell'Unione, che possono realizzare controlli e ispezioni nelle acque UE e internazionali, ai quali seguirà l'adozione di adeguate misure da parte degli SM;

3) nella possibilità per la Commissione di partecipare alle attività ispettive nazionali, alle quali segue un intervento sanzionatorio da parte degli SM; infine,

4) nella possibilità per la Commissione di condurre ispezioni autonome, alle quali segue un intervento sanzionatorio da parte degli SM.

Si tratta, nei casi appena enucleati, di tipici esempi di «procedure composte», ossia processi decisionali che implicano la partecipazione di diversi attori provenienti da diversi livelli amministrativi, nei quali la decisione finale, sia essa presa da uno SM o da un'autorità europea, si basa su procedure che

coinvolgono l'input (più o meno formalizzato) dei diversi livelli di governo coinvolti (della Cananea, 2004; Hofmann *et al.*, 2011, p. 406).

Nel primo meccanismo condiviso, le varie fasi del procedimento possono essere sintetizzate come segue:

- a) la Commissione stabilisce i principi e i criteri generali di controllo nell'ambito della Pcp, con il Reg. CE n. 1224/2009 e il Reg. di attuazione UE, n. 404/2011;
- b) ancora la Commissione, in collaborazione con gli SM, elabora i Psci;
- c) l'EFCA, sulla base di questi, elabora criteri e priorità per le ispezioni e i controlli attraverso la predisposizione dei Pic;
- d) gli SM recepiscono i principi comuni europei nei loro Programmi annuali di controllo;
- e) gli SM eseguono le ispezioni sulla base di tali principi comuni.

Nel secondo procedimento composto, relativo alle ispezioni condotte dagli ispettori dell'Unione, le fasi sono le seguenti:

- a) l'ispettore dell'Unione (funzionario dell'EFCA, se l'ispezione avviene in acque internazionali, o della Commissione) redige il rapporto di ispezione e lo trasmette alle autorità competenti nazionali;
- b) le autorità competenti nazionali adottano le misure sanzionatorie adeguate.

Nel terzo meccanismo condiviso, le fasi sono le seguenti:

- a) il funzionario della Commissione assiste alle attività di ispezione condotte dai funzionari degli SM e stabilisce in collegamento con questi un programma di verifica «reciprocamente accettabile»;
- b) le autorità competenti nazionali adottano le misure sanzionatorie adeguate.

Nel quarto meccanismo condiviso, infine, le fasi sono le seguenti:

- a) il funzionario della Commissione esegue ispezioni autonome nelle acque dell'Unione, attenendosi alle norme vigenti nello SM in cui tali ispezioni hanno luogo;
- b) egli informa «senza indugio» le autorità competenti dello SM in questione;
- c) le autorità competenti nazionali adottano le misure sanzionatorie adeguate.

Avendo individuato in via generale i meccanismi di enforcement condiviso fra l'UE (attraverso la Commissione e l'EFCA) e gli SM, al fine di completare il quadro del sistema di enforcement condiviso della Pcp che coinvolge l'Italia, l'analisi procederà considerando le autorità competenti italiane.

### 2.3. Poteri di ispezione e sanzione in Italia. Il ruolo del MIPAAF

Nell'ordinamento italiano, l'autorità competente designata per l'esecuzione di quanto previsto nel Reg. CE n. 1224/2009 è il Ministero delle politi-



che agricole, alimentari e forestali (MIPAAF), tramite la Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura<sup>15</sup>.

Il MIPAAF coordina le attività di controllo e ispezione, per le quali si avvale del Corpo delle Capitanerie di porto, quale Centro di controllo nazionale della pesca. L'attività di controllo e ispezione è affidata, sotto la direzione dei comandanti delle Capitanerie di porto, al personale dell'Autorità marittima centrale e periferica, alle Guardie di finanza, ai Carabinieri, agli agenti di polizia, alle autorità sanitarie sotto la direzione del Ministero della Salute e agli agenti giurati, che possono essere nominati dalle amministrazioni regionali, provinciali e comunali per svolgere le funzioni di vigilanza sulla pesca (decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4 (*Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96*), art. 22; cfr. anche Parlamento Europeo, 2014, p. 21). A livello locale, le attività di controllo e ispezione sono svolte dai Compartimenti marittimi del Comando generale delle Capitanerie di porto (art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 4/2012) sotto l'autorità del MIPAAF.

Le sanzioni previste nel sistema italiano sono di natura sia amministrativa sia penale, pertanto le corti competenti possono essere le corti ordinarie e i tribunali amministrativi (artt. 7-21).

Il *Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura*, adottato dalla Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, rappresenta lo strumento programmatico nazionale riguardo alle produzioni acquatiche, nonché lo strumento ricognitivo dei risultati raggiunti rispetto alla programmazione precedente, anche in riferimento agli impegni assunti dall'Italia nell'ambito della Pcp<sup>16</sup>.

### 3. Il sistema di accountability politica nell'enforcement condito della Pcp

I quattro meccanismi di enforcement condiviso, pur garantendo l'effettività dell'applicazione delle norme della Pcp, sollevano alcuni dubbi sull'esistenza di un sistema di accountability in grado di garantire che i controllori

<sup>15</sup> L'art. 3, lett. b) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 105 (*Regolamento recante organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'articolo 2, comma 10-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135*), attribuisce a tale Direzione generale le «attività di controllo e vigilanza di tutte le autorità di controllo nazionali competenti per il rispetto delle norme della politica comune della pesca».

<sup>16</sup> Il più recente Programma triennale è stato adottato con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali 28 dicembre 2016 (*Adozione del Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 2017-2019*) (<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/8%252F9%252F7%252FD.59db7bd0deaeffce256a/P/BLOB%3AID%3D11003/E/pdf,13/09/2018>).



(siano essi europei o nazionali) rendano conto delle loro decisioni ai controllati (Craig, 2012; Bovens, 2007; Scholten e Luchtman, 2017)<sup>17</sup>.

Questa preoccupazione trova un fondamento in almeno due ordini di considerazioni. Innanzitutto, nella natura evolutiva dei meccanismi di enforcement condiviso, che, come dimostra l'analisi della PCP, si sono modificati e stratificati nel tempo. Questo fa sì che, spesso, le fonti che regolano i poteri di enforcement possano subire modifiche senza essere sempre compensate da una modifica analoga dei rapporti di accountability fra gli attori coinvolti.

In secondo luogo, l'evoluzione dei poteri di enforcement delle politiche europee, orientata al rafforzamento del ruolo degli attori europei e alla verticalizzazione delle competenze, porta in sempre maggiori settori di policy alla nascita e al potenziamento di apposite agenzie, come nel caso dell'EFCA. Esse acquisiscono poteri di enforcement diretto, ma i meccanismi di nomina dei loro rappresentanti non seguono sempre percorsi chiaramente riconducibili al rapporto principale-agente, in modo tale da bilanciare adeguatamente le nuove configurazioni di rapporti regolati-regolatori, e ancora di più quelli controllati-controllori.

Al fine di comprendere meglio come e in che misura i meccanismi di enforcement condiviso della PCP sono seguiti e, di conseguenza, legittimati da meccanismi di accountability politica, in questa sezione saranno analizzati, per ciascun meccanismo, i sistemi di rapporti fra gli attori coinvolti.

In questa analisi, per accountability politica si intendono quei meccanismi a garanzia del fatto che un controllore (la Commissione, l'EFCA nella misura in cui è coinvolta, o le Capitanerie di porto e il MIPAAF) fornisca informazioni relative alle decisioni intraprese in tema di enforcement dinanzi al forum rappresentativo elettivo (i Parlamenti europeo e nazionale e il Consiglio dei ministri dell'UE), in modo che quest'ultimo possa porre a sua volta domande e chiedere ulteriori spiegazioni, nonché adottare le relative misure nei confronti del controllore che non abbia rispettato determinati principi o abbia in qualche misura abusato dei suoi poteri di enforcement (Craig, 2012, p. 160; Bovens, 2007).

Per entrambi i livelli di governo si distinguerà fra meccanismi di accountability istituzionale, personale e finanziaria (Scholten, 2014; 2011). La prima comporta che i controllori siano soggetti a controllo politico dinanzi a corpi rappresentativi differenti, attraverso – principalmente – l'obbligo di rendicontare le proprie attività agli attori rappresentativi. L'accountability personale implica che, perché un controllore si possa considerare «accountable» dinanzi ai corpi rappresentativi rispetto alle sue azioni di enforcement, occorre che esista un certo grado di dipendenza personale del primo dai secondi, che si

<sup>17</sup> Sebbene non sia oggetto della presente analisi, simili preoccupazioni possono sorgere, in presenza di procedure composte come l'enforcement condiviso della PCP, anche in tema di accountability giudiziaria (Eliantonio, 2014).

misura attraverso diversi strumenti, o «casi» (Bovens, 2007, p. 452) di accountability personale. Infine, un terzo tipo di accountability politica è quello che prevede che l'agente risponda del suo operato al principale attraverso parte del suo budget finanziario (Scholten, 2011). La leva finanziaria può fungere anche da deterrente contro decisioni scorrette o inopportune, poiché il budget può essere riveduto sulla base di una valutazione personale del diretto superiore del funzionario (Tallberg, 2009, p. 114).

### 3.1. Accountability istituzionale

UE. Se, in linea generale, la dottrina concorda nell'identificare, in una logica principale-agente, nella Commissione un agente particolarmente legato a meccanismi di accountability politica ai suoi principali (in primo luogo, il Parlamento e gli SM) rispetto alle funzioni di agenda-setting, decisione ed enforcement *indiretto* delle politiche UE (Tallberg, 2009), meno esplorato è il contesto in cui avviene la delega di funzioni in materia di enforcement *diretto* delle decisioni UE, e i relativi strumenti di accountability che ne rendono possibile la realizzazione nel tradizionale contesto democratico.

In tal senso, la Commissione risulta politicamente «accountable» dinanzi al Parlamento europeo (Bovens, 2007, p. 461; van Gerven, 2005, p. 83) solo rispetto ai suoi poteri di regolazione nella PCP, non anche a quelli di enforcement: non è titolare di obblighi specifici di rendicontazione delle attività svolte nell'ambito dell'enforcement condiviso della PCP<sup>18</sup>.

Diverso è il caso dell'EFCA, titolare di maggiori obblighi di rendiconto. In particolare, per entrambi i meccanismi di enforcement condiviso in cui è coinvolta, essa deve adottare ogni anno, entro il 30 aprile, la relazione generale delle sue attività per l'anno precedente e trasmetterla al Parlamento, al Consiglio, alla Commissione, alla Corte dei conti e agli SM (art. 23, comma 2, del Reg. CE n. 768/2005). Inoltre, entro il 31 ottobre di ogni anno pubblica il programma di lavoro per l'anno seguente, tenuto conto del parere di Commissione e SM, e lo trasmette al Parlamento, al Consiglio, alla Commissione e agli SM. Tuttavia, poiché non è prevista una clausola di revisione, ma solo di valutazione, esso appare più come un «obbligo meramente procedurale» (Scholten, 2014, p. 115) che uno strumento concreto di controllo su quanto è stato fatto. A ciò si aggiunga che non sono previste audizioni dinanzi al Parlamento europeo (*ibid.*, p. 131).

Riguardo alla funzione di elaborare criteri comuni per le politiche generali di enforcement mediante i Pic, l'Agenzia deve rispettare ulteriori obblighi verso il Parlamento europeo, sebbene non siano previste conseguenze in caso di inadempienza (tali obblighi appaiono più di natura comunicativa

<sup>18</sup> Eccettuato l'onere di pubblicare, nella zona protetta del suo sito, tutti i rapporti di verifica, ispezione autonoma e audit redatti in seguito a ispezioni autonome.

che di rendicontazione). Il primo obbligo prevede che l'Agenzia effettui ogni anno una valutazione dell'efficacia dei Pic e una valutazione dei rischi di non conformità delle attività di pesca alle misure di controllo, da trasmettere al Parlamento, alla Commissione e agli SM (art. 14 del Regolamento n. 768). Infine, su richiesta del Parlamento, il direttore esecutivo dell'Efca fornisce tutte le informazioni necessarie al corretto svolgimento della procedura di scarico per l'anno finanziario in corso (art. 36, comma 10).

*Italia.* In base a quanto previsto dal d.lgs. n. 4/2012, come già visto, in Italia l'autorità nazionale incaricata di assumere decisioni a livello locale, in seguito all'accertamento e alla notifica di una infrazione alla Pcp, è il Comando generale delle Capitanerie di porto, attraverso l'attività quotidiana delle autorità precedentemente citate (cfr. par. 2.3). L'autorità è tenuta a redigere un report sulle attività sanzionatorie al Capo del compartimento marittimo. Non sono previsti obblighi di rendicontazione al Parlamento nazionale da parte della Direzione generale della pesca marittima e dell'agricoltura rispetto ai suoi compiti nell'ambito della Pcp. Sempre il d.lgs. n. 4/2012 introduce un Registro nazionale delle infrazioni (art. 15), di cui è responsabile il Corpo delle Capitanerie di porto. Ogni decisione assunta dal Capo del compartimento marittimo sulle sanzioni comminate nell'ambito della Pcp va trasmessa alla Direzione generale della pesca marittima (artt. 2-5 del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali 29 febbraio 2012, *Procedimento di assegnazione dei punti alla licenza di pesca*), così come ogni modifica al Registro nazionale delle infrazioni (art. 9).

In linea generale, ampiezza e natura degli obblighi della Direzione centrale della pesca marittima e acquacoltura sono di competenza del Consiglio dei ministri, che potrebbe decidere di aumentarle o restringerle nell'ambito della Pcp, sulla base di valutazioni del rendimento della policy e di impulsi politici. La Direzione generale della pesca e agricoltura all'interno del MIPAAF è stata, infatti, istituita nel 2010 mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (d.p.c.m. n. 105/2013), che non potrebbe essere modificato o abrogato in assenza del consenso di tutto il Governo.

L'Italia, al pari degli altri SM, ha inoltre un obbligo di rendicontazione alla Commissione delle attività svolte nell'ambito dell'enforcement della Pcp, derivante dall'applicazione del citato Regolamento sul controllo. In particolare, ogni SM deve trasmettere ogni cinque anni alla Commissione una relazione sull'applicazione del Regolamento (art. 118, comma 1), i cui contenuti sono individuati dallo stesso Regolamento.

### 3.2. Accountability personale

*UE.* In via generale, i membri della Commissione sono personalmente «accountable» dinanzi al Parlamento secondo quanto previsto dall'art. 234 TFUE,

nei casi in cui i due terzi del Parlamento votino a favore della mozione di censura sull'operato della Commissione, con la conseguenza che i commissari si dimettono «collettivamente» dalle loro funzioni. È presumibile che nei termini e confini oggettivi dell'«operato» della Commissione che può essere oggetto di censura da parte del Parlamento possano rientrare anche le funzioni svolte dalla Commissione nella definizione delle politiche generali di enforcement della PCP. A titolo individuale, la responsabilità dei funzionari è sancita dall'art. 21 del Regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEE) del 1962, relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica, secondo cui ciascun funzionario che debba provvedere al funzionamento di un servizio è responsabile nei confronti dei propri superiori gerarchici. La disposizione si applica anche ai funzionari della Commissione che svolgano funzioni inerenti ai citati meccanismi di enforcement condiviso, quali le ispezioni autonome e la partecipazione alle ispezioni svolte dalle autorità nazionali. In forza di tale responsabilità, il funzionario può anche essere tenuto a risarcire il danno subito dall'Unione per colpa personale da lui commessa, nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni (art. 22 del Reg. n. 31 (CEE) 11 (CEE)).

Per quanto concerne l'EFCA, le principali unità responsabili dell'enforcement condiviso della PCP sono il Consiglio di amministrazione (CDA) e il Direttore esecutivo. Il primo è composto da rappresentanti degli SM e da sei membri della Commissione, nominati in base alla loro esperienza nel settore. La durata del mandato di ciascun membro è di cinque anni dalla data della nomina, e può essere rinnovato. Non vi sono previsioni sulla revoca del mandato dei membri del Consiglio. Il Direttore esecutivo, che nell'esercizio delle proprie funzioni applica i principi della PCP (art. 29, comma 2), è nominato dal CDA in considerazione del merito e dell'esperienza in materia di PCP e di controllo e ispezione delle attività di pesca, selezionandolo da una lista di almeno due candidati proposti dalla Commissione (art. 30). Il suo mandato dura cinque anni e può essere rinnovato una volta su proposta della Commissione, che deve ottenere il favore dei due terzi del CDA. Quest'ultimo, con la medesima maggioranza, può revocare il mandato del Direttore esecutivo, su richiesta della Commissione e di un terzo dei suoi componenti.

*Italia.* Il sistema nazionale relativo all'accountability politica dei capi della Direzione nazionale della pesca e acquacoltura, anche per quanto concerne le mansioni svolte nell'ambito dell'enforcement condiviso della PCP, segue i principi generali per la nomina degli alti dirigenti della pubblica amministrazione, che rispondono ai diretti superiori delle decisioni prese nell'esercizio delle loro funzioni e non possono essere destituiti dal mandato se non nei casi in cui abbiano arrecato serio danno all'istituzione che rappresentano. Le riforme dell'amministrazione che si sono susseguite in tempi relativamente recenti,

che hanno introdotto un sistema di valutazione basato sulla misurazione della performance<sup>19</sup>, hanno orientato sempre più l'amministrazione a un sistema in cui i dirigenti devono essere valutati in base ai risultati conseguiti, anche se ciò richiama più un sistema di accountability finanziaria che personale, facendo leva sulla dotazione di quote retributive premiali. In ogni caso, anche nell'ordinamento nazionale i dirigenti pubblici rispondono soltanto ai loro diretti superiori e non hanno obblighi nei confronti delle istituzioni europee.

### 3.3. Accountability finanziaria

*UE.* La Commissione opera, in generale, entro stretti vincoli di accountability finanziaria. Le attività dell'UE sono finanziate da un budget che, secondo quanto previsto dal c.d. quadro finanziario pluriennale, contiene i capitoli di spesa dell'UE per un periodo di almeno cinque anni. Il budget è proposto dalla Commissione per il periodo successivo e approvato dagli SM (tramite il Consiglio) e dal Parlamento. Per quanto riguarda le spese direttamente imputabili alla Commissione e relative alle attività di enforcement diretto della PCP, il budget, sottoposto al controllo *ex ante* prima esposto, prevede espressamente, nella sua più recente versione per il 2018, voci relative, rispettivamente, a «Spese relative ai funzionari e agenti temporanei del settore «Affari marittimi e pesca»», «Spese relative al personale esterno e altre spese di gestione per il settore «Affari marittimi e pesca»» e alla «Istituzione di un contesto di governance per le attività di pesca condotte dai pescherecci dell'Unione nelle acque dei paesi terzi» (Consiglio dell'Unione europea, 2017, pp. 100-101).

Per quanto riguarda l'EFCA, essa svolge le sue funzioni contando su un budget che, secondo il suo Regolamento istitutivo, consiste di: *a)* un contributo della Commissione iscritto nel citato bilancio generale dell'UE; *b)* corrispettivi di servizi forniti dall'EFCA agli SM; *c)* corrispettivi per pubblicazioni, corsi di formazione e altri servizi forniti (art. 35, Reg. CE n. 768/2005). La quota di budget da parte dall'UE è garantita dalla Commissione mediante una complessa procedura di approvazione: il Direttore esecutivo redige ogni anno un progetto di stato di previsione delle entrate e delle spese per l'esercizio finanziario successivo, che trasmette al CDA. Su questa base, il CDA redigerà un successivo progetto di stato di previsione, che inoltrerà, insieme a un programma di lavoro previsionale, alla Commissione. Quest'ultima, a sua volta, li trasmetterà al Parlamento europeo e al Consiglio (che costituiscono l'«autorità di bilancio» dell'UE), incaricati di autorizzare in ultima istanza l'attribuzione

<sup>19</sup> Recentemente, con il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2016, n. 105 (*Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni*).

delle risorse all'Agenzia, che ne avrà piena disponibilità in seguito all'approvazione del budget generale dell'UE.

Qualora il CDA intenda implementare qualunque progetto – inclusi eventuali progetti di sviluppo di criteri generali per l'enforcement della PCP – con un impatto significativo sul budget già approvato, dovrà informarne la Commissione perché l'autorità di bilancio dell'UE possa esprimersi in merito (comma 2). Rispetto al budget complessivo, l'EFCA è direttamente responsabile dell'allocazione di quote specifiche destinate alle attività legate all'enforcement della PCP.

La relazione generale annuale dell'EFCA è soggetta anche al controllo da parte della Corte dei conti (art. 23, comma 2, lett. b).

*Italia.* Responsabile delle attività di enforcement condiviso della PCP è una direzione ministeriale, incardinata nel Governo italiano. Il suo budget si fonda dunque sulle previsioni finanziarie dello stesso Governo e dipende dall'allocazione delle risorse sulle diverse linee di priorità governative, mediante la legge finanziaria annuale. Lo stesso vale per le altre autorità nazionali coinvolte nelle attività di ispezione e sanzione (cfr. par. 2.3). Anche la Guardia costiera risponde organizzativamente e finanziariamente a diversi ministeri (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'ambiente, MIPAAF e altri).

Gli SM godono di una quota di finanziamento di derivazione europea, alla luce del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), rinnovato per il periodo 2014-2020, utilizzato per cofinanziare progetti, in congiunto con fondi nazionali. A ciascuno SM è attribuita una quota del fondo, proporzionale alle dimensioni del suo settore ittico e secondo quanto stabilito nel proprio programma operativo, che deve essere sottoposto a previa approvazione della Commissione<sup>20</sup>. Fra i criteri per l'allocazione del FEAMP da parte della Commissione è la corretta implementazione della PCP.

#### 4. Conclusioni

In base all'analisi fin qui condotta, si può affermare che meccanismi di accountability politica siano presenti in entrambi i livelli di governo coinvolti nell'enforcement condiviso della PCP. La relativa debolezza dei meccanismi di accountability istituzionale, che coinvolge sia il sistema italiano sia, in misura ancora più evidente, quello europeo (dell'EFCA in particolare, le cui relazioni non sono soggette ad alcuna clausola di revisione), appare sufficientemente

<sup>20</sup> Per il settennio in corso, l'Italia gode di un cofinanziamento pari a 537 mila euro, terzo dopo quelli a Spagna e Francia (per approfondimenti: [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff\\_it](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_it)). Il Programma operativo del FEAMP per l'Italia è reperibile al link [https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-italy\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-italy_it.pdf).

compensata da meccanismi di accountability finanziaria che agiscono sia ex ante – sulla base del budget pluriennale presentato dalla Commissione e delle previsioni finanziarie del Governo italiano – sia ex post, per esempio attraverso il controllo da parte dell'autorità di bilancio a livello europeo.

Se si considera la natura peculiare della PCP – che ne ha giustificato, a nostro avviso, la presente analisi – in cui l'UE detiene poteri ispettivi diretti, una quota dei quali inusualmente attribuita a un'agenzia, l'EFCA, prima preposta al suo coordinamento, si può ipotizzare che la previsione di meccanismi di accountability finanziaria che sembrano compensare (seppure in parte) l'inadeguatezza dei meccanismi di accountability istituzionale sia correlata al particolare regime regolatorio vigente nel settore della pesca, caratterizzato da un c.d. *agencified network* (Levi-Faur, 2011), dove la creazione e il successivo ampliamento delle funzioni dell'agenzia anche all'enforcement hanno determinato più facilmente una revisione della cornice finanziaria che del sistema di dipendenza delle cariche individuali o del sistema di rendiconto delle attività. Questa evidenza richiama l'opportunità di ulteriori approfondimenti, anche mediante comparazioni fra settori di policy, che indaghino cause e condizioni di adeguamento dei meccanismi di accountability all'evoluzione dei sistemi di governance dell'enforcement.

## Riferimenti bibliografici

- Bovens M. (2007), *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, in «European Law Journal», 13, p. 447.
- Carvalho N., Keatinge M. e Guillen J. (a cura di) (2018), *The 2018 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 18-07)*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union.
- Commissione delle Comunità europee (2001), *Libro verde sul futuro della Politica comune della pesca*. COM (2001) 135 def., Bruxelles, 20 marzo.
- Commissione delle Comunità europee (2009), *Libro verde sulla riforma della politica comune della pesca*. COM (2009) 163 def., Bruxelles, 22 aprile.
- Commissione Europea (2014), *Maritime Affairs and Fisheries. Safeguarding the Future of Our Seas, Generating New Prosperity*. Lussemburgo, Publications Office of the European Union.
- Commissione Europea (2016), *Fatti e cifre della politica comune della pesca. Dati statistici di base, edizione 2016*, Lussemburgo, Publications office of the European Union.
- Consiglio dell'Unione europea (2017), *Bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio finanziario 2018. Approvazione del progetto comune: Importi per linea di bilancio – Sezione III – Commissione*, Bruxelles, 27 novembre, 14587/17 ADD 3 FIN 738.
- Corte dei conti europea (2017), *Special Report – EU Fisheries Controls: More Efforts Needed*. N. 8/2017, Lussemburgo: European Union.



- Craig P. (2012), *EU Administrative Law*, Oxford, Oxford UP.
- DaRocha J.M., Cerviño S. e Villasante S. (2012), *The Common Fisheries Policy: An Enforcement Problem*, in «Marine Policy», 6, p. 1309.
- della Cananea G. (2004), *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, p. 307.
- Eliantonio M. (2014), *Judicial Review in an Integrated Administration: The Case of «Composite Procedures»*, in «Review of European Administrative Law», 2, p. 65.
- Eliassen S.Q., Hegland T.J. e Raakjær J. (2015), *Decentralising: The Implementation of Regionalization and Co-Management under the Post-2013 Common Fisheries Policy*, in «Marine Policy», 62, p. 224.
- EFCA – Agenzia europea per il controllo della pesca (2017), *EFCA Single Programming Document. Multiannual work programme 2017-2021 and Annual work programme 2017*, Vigo: Unione Europea.
- Fioravanti C. (2007), *Il diritto comunitario della pesca*, Padova, CEDAM.
- García Quesada M. (2014), *The EU As an «Enforcement Patchwork»: The Impact of National Enforcement for Compliance with EU Water Law in Spain and Britain*, in «Journal of Public Policy», 2, p. 331.
- van Gerven W. (2005), *The European Union. A Polity of States and Peoples*, Stanford, Stanford UP.
- Gray T. e Hatchard J. (2003), *The 2002 Reform of the Common Fisheries Policy's System of Governance – Rhetoric or Reality?*, in «Marine Policy», 6, p. 54.
- Hegland T.J. e Raakjær J. (2008), *Recovery Plans and the Balancing of Fishing Capacity and Fishing Possibilities: Path Dependence in the Common Fisheries Policy*, in Gezelius S.S. e Raakjær J. (a cura di), *Making Fisheries Management Work. Implementation of Policies for Sustainable Fishing*, Dordrecht, Springer.
- Hofmann H.C.H., Rowe G.C. e Türk A.H. (2011), *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford: Oxford UP.
- Johnson C. (2008), *Fisheries Enforcement in European Community Waters Since 2002-Developments in Non-Flag Enforcement*, in «The International Journal of Marine and Coastal Law», 2, p. 249.
- Lequesne C. (2000), *The Common Fisheries Policy. Letting the Little Ones Go?*, in Wallace H. e Wallace W. (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford UP.
- Levi-Faur D. (2011), *Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space*, in «Journal of European Public Policy», 18, 6, p. 810.
- Long R.J. e Curran P.A. (2000), *Enforcing the Common Fisheries Policy*, Osney Mead, Blackwell Science.



- MIPAAF (2016), *Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 2017-2019*, Roma, Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali.
- OECD – Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, Parigi, OECD Publishing.
- Parlamento Europeo, Directorate General for Internal Policies (2014), *The CFP-Infringement Procedures and Imposed Sanctions Throughout the EU. Note*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/514003/IPOL-PECH\\_NT\(2014\)514003\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/514003/IPOL-PECH_NT(2014)514003_EN.pdf).
- Salomon M., Markus T. e Dross M. (2014), *Masterstroke or paper tiger – The reform of the EU's Common Fisheries Policy*, in «Marine Policy», 47, p. 76.
- Scholten M. (2011), *Independent, Hence Unaccountable? The Need for a Broader Debate on Accountability of the Executive*, in «Review of European Administrative Law», 1, p. 5.
- Scholten M. (2014), *The Political Accountability of EU and US Independent Regulatory Agencies*, Leiden-Boston, Brill Nijhoff.
- Scholten M. (2017), *Mind the Trend! Enforcement of EU Law Has Been Moving to «Brussels»*, in «Journal of European Public Policy», 24, 9, p. 1348.
- Scholten M. e Luchtman M. (a cura di) (2017), *Law Enforcement by EU Authorities. Implications for Political and Judicial Accountability*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Scholten M., Luchtman M. e Schmidt E. (2017), *The Proliferation of EU Enforcement Authorities: A New Development in Law Enforcement in the EU*, in Scholten M. e Luchtman M. (a cura di), *Law Enforcement by EU Authorities. Implications for Political and Judicial Accountability*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Scholten M., Maggetti M. e Versluis E. (2017), *Political and Judicial Accountability in Shared Enforcement in the EU*, in Scholten M. e Luchtman M. (a cura di), *Law Enforcement by EU Authorities. Implications for Political and Judicial Accountability*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Scholz J.T. (1984), *Voluntary Compliance and Regulatory Enforcement*, in «Law & Policy», 4, p. 385.
- Spera G. (2010), *Il regime della pesca nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli.
- Spera G. (2012), *Il regime del controllo della pesca nell'Unione Europea: il regolamento di esecuzione UE n. 404/2011*, in «Rivista del diritto della navigazione», maggio, p. 675.
- Symes D. (2009), *Reform of the European Union's Common Fisheries Policy: Making Fisheries Management Work*, in «Fisheries Research», 2, p. 99. DOI: 10.1016/j.fishres.2009.06.012.
- Tallberg J. (2002), *Paths to Compliance: Enforcement, Management and the European Union*, in «International Organization», 56, p. 609.

- Tallberg J. (2009), *Executive Power and Accountability in the European Union*, in Gustavsson S., Karlsson C. e Persson T. (a cura di), *The Illusion of Accountability in the European Union*, Abingdon, Routledge.
- Vervaele J. (1999), *Compliance and Enforcement of European Community Law*, The Hague, Kluwer.
- Wonka A. e Rittberger B. (2010), *Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies*, in «West European Politics», 33, 4, p. 730.

---

**ABSTRACT:** Shared Enforcement of the European Regulation Facing Political Accountability: Italy and the Common Fisheries Policy (J.E.L.: K42, O52, Q22)

Studies on the effectiveness of regulation are increasingly focusing their attention on all phases of decisionmaking. With regard to European regulation, most gaps in effectiveness occur during implementation, so far the competence of Member States. To strengthen its own intervention and to provide European regulation with more effectiveness, EU institutions are increasingly acquiring direct enforcement powers. Regarding the effects of this growing shared enforcement, a preliminary question is whether such mechanisms raise any problems with regard to democratic accountability, which is, as a matter of common knowledge, a long-standing concern for European institutions and governance. The CFP is a suitable example of this trend towards more direct action by the EU in enforcing regulation, where, though, mechanisms of accountability have not undergone changes accordingly. The paper takes mechanisms of shared enforcement within the CFP into account, to assess whether they rely on adequate mechanisms of political accountability, therefore displaying gaps that cast some shadow on the legitimacy itself of the way shared enforcement policies are set up, and on the system of European citizens' protection.

**KEYWORDS:** Enforcement; Common fisheries policy; Multilevel governance; Accountability.